

アジアの人権と国連

—東ティモールにおける平和構築を事例として

秋 月 弘 子

United Nations and Human Rights in Asia —
focusing on the peacebuilding in Timor-Leste

Hiroko Akizuki

はじめに

国連憲章は、第1条3項において「人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励すること」を国連の目的の一つとして挙げている。そのため国連は、設立当初より、加盟国が遵守すべき国際人権基準¹を設定し、それらが各加盟国内で遵守されているか監視し、いずれかの加盟国内において人権侵害が行われたとの通報があった場合には、当該加盟国に改善を促したり、はなはだしい場合には国連憲章第7章に基づいて制裁を課したりして、加盟国に国際人権基準を遵守させるように圧力をかけている²。

人権に対する取組みを強化するために、国連は、1993年に国連人権高等弁務官事務所(the Office of the High Commissioner for Human Rights: OHCHR)を設置し³、2005年には、人権理事会(the Human Rights Council)⁴を設置した。しかし、人権の保護・促進を行っているのは、これらの人権関連機関だけではない。平和・安全保障関連機関も、人権に取り組んでいる。たとえば、平和維持活動(PKO)であるカンボジア暫定行政機構(UNTAC)は、人権の保護・促進のための人権教育の実施や、人権の一般的監視、人権に関する苦情調査などの活動を行った⁵、安保理は、旧ユーゴ国際刑事法廷

(ICTY)を設置して1991年以後に旧ユーゴスラビア領域で行われた虐殺の責任者を訴追した⁶。

このように国連が人権の保護・促進に取り組んでいる一方で、アジア地域は、他地域に比べ、相対的に人権に対する取組が遅れているといえる。たとえば、欧州、米州、アフリカの各地域には地域的な人権条約および人権裁判所があるのに対し、アジアには地域全体に適用される人権条約も、人権裁判所も存在しない⁷。さらに、アジア諸国の中には、ミャンマー、カンボジア、北朝鮮のように、一貫した形態の人権侵害が行われてきたとして、現在でも国連が任命した特別報告者により当該国の人権状況が調査・研究され、人権理事会により審議されている国もある⁸。

本稿では、このように課題の残るアジア地域における「人権及び基本的自由を尊重する」ために、国連がどのような活動を行っているのか、そしてその際の課題は何か、という視点から、東ティモールにおける国連の平和構築の事例を考察する。

東ティモールの事例を考察する理由は、以下の通りである。

第一に、東ティモールでは、非合法的に同地を統治してきたインドネシアから独立する際に、独立賛成派住民と、独立反対派住民およびインドネシア軍との間で紛争状態に陥り、多数の住民が殺害されるというはなはだしい人権侵害が行われた。これに対し国連は、紛争後および独立後の平和構築を模索する新たな試みを行い、その活動は、国際社会から高い注目を浴びてきたからである。

第二に、東ティモールにおける平和構築の一環として、実際に国連は、「人権及び基本的自由を尊重する」ための具体的な取り組みを行っているからである。

第三に、東ティモールにおいては、国連が平和構築を行っていたにもかかわらず、紛争が再発してしまった。その原因を考察することにより、平和構築における人権への取組みの課題を明らかにすることが可能であると考えら

れるからである。

本稿では、国連が東ティモールにおいて、実際にどのような人権への取り組みを行ってきたかを概観し、その際の問題点を考察する。それにより、国連にとって、平和構築を成功させるためにはどのような人権に対する取り組みが必要か—人権の視点からみた平和構築の課題—を明らかにすることが本稿の目的である⁹。

I 平和構築と人権

「国際の平和および安全の維持」（国連憲章第1条1項）を主要目的とする国連は、東西冷戦終了後、紛争が頻発し、また、和平合意後に紛争が再発しやすいことから¹⁰、紛争が勃発した後に紛争の拡大防止や兵力引き離しを行うという対処療法から、紛争の根本原因を除去することによって紛争の勃発（または再発）を「予防」することに重点を移してきた¹¹。そして、紛争の根本原因として、民族間の差別や、貧困などの社会的不正義が挙げられることから、平和・安全保障の問題は、人権問題や開発問題と関連しているという認識に立ち、平和・安全保障、人権、開発に取り組むことを国連の3本柱とし、これら3つを包括する取り組みが必要であるとしてきた¹²。つまり、人権の保護・促進そのものを目的とするだけでなく、平和・安全保障という目的のためにも人権の保護・促進が重要であると考えられるようになってきたのである。平和維持の目的は、持続可能な平和（sustainable peace）を達成することにあるとして、治安維持に加え、法の支配、参加型統治、経済的・社会的発展の条件を整えることをも行う「多機能型（第2世代）」PKO¹³が行われるようになったのは、この理由からである。

従来、国連の平和・安全保障分野の活動は、紛争の前、中、後の3つの時期に区切り、各々の時期の活動を区別して理解してきた。つまり、①紛争を勃発前に予防する、国連憲章第6章「紛争の平和的解決」に基づく平和創造（peace-making）、②国連憲章に違反して平和に対する脅威、平和の破壊、

侵略行為を行った国に対して非軍事的、軍事的制裁を行う国連憲章第7章の
もとの平和強制 (peace-enforcement)、③国連憲章に根拠規定はないものの、
第6章と第7章の間 (6章半) の活動として理解される、紛争後、和平合意
後の停戦監視や復興・国家構築を行う平和維持 (peace-keeping)、という理
解である。

これに対し、最近国連が重視している「平和構築」とは、紛争になりつつ
ある状況、紛争中の状況、紛争後の状況などにおいて、紛争を予防し、和平
プロセスを支援し、恒久的・持続可能な平和を達成するという明確な目的の
ために行われる諸活動であり¹⁴、紛争の3つの時期における各々の活動を包
括的に捉える活動である。また、そこでの重点は、「紛争の勃発 (または再
発) を未然に予防する」こと、恒久的・持続可能な平和を達成するために、
「紛争の根本的原因を除去する」ことに置かれている。

では、平和構築と人権はどのようにかかわるのだろうか。平和構築と人権
の関連性は、おもに2つの側面がある。

第一に、紛争中は、文民を中心とした被害者の人道的保護が中心的な活動
となる。紛争時には、一定の範囲で人権が制限される場合があるが¹⁵、生命
に対する権利などの基本的な人権は、紛争時こそ守られなければならない。
したがって、紛争時における平和構築は、当然に人権と深く関わりあってい
る。

第二に、紛争後に持続可能な平和を構築するためには、紛争中の重大な人
権侵害の責任者の処罰を行い、かつ、そのような人権侵害を行った被疑者と
被害者との和解 (国民和解) により過去の紛争を清算し、新たな国家構築を
行わなければならない。したがって、人権は、紛争後の平和構築においても
中核的な問題である。

紛争後の平和構築の中でも、とくに人権に関わる活動は、「移行期司法
(transitional justice)」と呼ばれている。移行期司法は、「説明責任を確保し、
正義を確立し、和解を達成するために、過去の大規模な人権侵害という遺物

を克服しようとする社会の試みに関連する、包括的プロセスおよびメカニズム」と定義されている¹⁶。

移行期司法に関する活動の目的は、おもに3つある¹⁷。

第一に、大規模な人権侵害や集団殺害などの重大な犯罪を見逃さず、法の支配を確立することである。「法の支配」とは、「公的、私的の差なく、国家自身を含むすべての人、制度、組織が、公的に制定され、平等に適用され、独立した裁判所により裁かれ、国際的な人権基準および規範に合致している法に基づいて説明責任を有しているという、統治（ガバナンス）の原則」である¹⁸。法の支配が確立し、政治参加への権利、経済的・社会的権利、表現の自由、差別防止など、国際的に認められた人権が保障されなければ、持続可能な平和は達成されないからである。

第二に、大規模な人権侵害や集団殺害などの重大犯罪を行った者を確実に処罰し、不処罰を認めない¹⁹ ことにより、重大犯罪の発生を防止することである。紛争中の重大犯罪の被疑者を処罰しなければ、被疑者と、被害者を含む国民との真の和解は達成されない。犯罪者を処罰しない政権は、国民からの信頼を得られず、正統性も揺らぎ、安定した社会が構築できないからである。紛争の根本原因となりうる人権侵害を二度と繰り返さない社会を構築するために、平和構築において過去の人権侵害の責任を問う作業は必須の課題である²⁰。

第三に、重大犯罪の被害者に精神的、物質的救済を与えることである。被害者に被害に対する救済が与えられなければ、不公平感がつのり、紛争が再発する危険性も高まるからである。

では、東ティモールにおける国連の平和構築では、どのような人権に対する取組みが行われたのだろうか。次節では、東ティモールにおける国連の平和構築を概観する。

Ⅱ 東ティモールにおける国連の平和構築と人権

1. 東ティモール

16世紀以降ポルトガルの植民地であった東ティモール²¹は、第二次世界大戦中の1942年に日本軍に占領されたが、第二次世界大戦後に再びポルトガルによる支配が復活していた²²。国連は1960年に、東ティモールは、ポルトガルを施政国とする、国連憲章第11章に規定される「非自治地域」であるとみなした²³。ポルトガルは、1974年に軍事クーデターが起こったことを契機に海外の植民地解放を決定したことから、東ティモール独立革命戦線（FRETILIN）は、1975年に東ティモールの独立を宣言した。しかし、隣国のインドネシアが東ティモールに軍事侵攻し、1976年には27番目の州として東ティモールの併合を宣言した。国連は、このインドネシアによる併合を認めず、インドネシアに対し、東ティモールからの撤退を要求し続けていた。また、FRETILIN 等による独立運動は、インドネシアへの併合後も継続していた。

1991年11月12日、東ティモールの首都デシリで起きた独立派の抗議集会にインドネシア軍が介入し、多数の住民が殺害された事件（サンタクルス事件）²⁴を契機として、東ティモールの独立運動は本格化していった。インドネシアは1998年に、東ティモールに対して自治を与えることを提案した。この提案に基づいて協議を行った結果、1999年5月5日にインドネシアとポルトガルは合意に達し、東ティモールに「特別の自治（a special autonomy）」を与えることに東ティモールの人々が同意するか、拒否するかを明らかにするための民衆協議（popular consultation）を実施するよう、国連事務総長に要請した²⁵。

1999年8月30日に実施された住民投票の結果、投票した東ティモール人の78.5%が「特別の自治」に反対し、独立の意思を表明した²⁶。しかし、住民投票の直後から独立反対派勢力²⁷による破壊・暴力行為が激化し、急速に治安が悪化したことから、国連安全保障理事会（以下、安保理）は多国籍の

治安維持軍を派遣したり、国連の平和維持活動（PKO）を行うなどして、東ティモールの支援に乗り出した。その結果、東ティモールは、2002年5月20日に独立を達成し、その後も国連の支援のもと、国家構築・平和構築に取り組んでいる。

2. 東ティモールにおける国連の平和構築

（1）国連東ティモール・ミッション（UNAMET、1999年6月11日－1999年10月25日）

1999年8月5日のインドネシアとポルトガルの合意に基づき、国連事務総長は、東ティモールの人々が「特別の自治」に同意するか否かを明らかにするための民衆協議を実施するように要請された。このため国連は、6月11日に安保理決議1246を採択し、国連東ティモール・ミッション（the United Nations Mission in East Timor: UNAMET）を設置した²⁸。UNAMETの任務は、東ティモールの人々が特別の自治に同意するか否かを確かめるための「直接、秘密かつ普通投票を基礎とした、1998年8月8日に予定された民衆協議を組織し、かつ、実施する」ことであった²⁹。

独立に反対する勢力（インドネシアへの併合派）による選挙準備への妨害や独立派住民への襲撃が激化したことにより、住民投票は8月30日に延期された³⁰。しかし、8月30日に実施された住民投票は成功裏に終了し、国連は投票結果について、自由かつ民主的に表明された東ティモール人民の意思を真正に反映するものであると判断した³¹。

UNAMETは、政治、選挙、広報の3つの部門を有する選挙支援のための政治ミッション³²であり、人権の保護・促進を直接的な目的とするものではない。しかし住民投票の実施は、人々の自由意思の表明のための重要な手段であり、人権を尊重する民主的な国家を構築するための第1歩である。したがって、UNAMETの活動も広くは東ティモールにおける人権の保護・促進のための国連の活動の一形態と考えられる。

(2) 国連東ティモール暫定統治機構 (UNTAET、1999年10月25日－2002年5月17日)

住民投票の結果発表後、結果に不満をもった併合派民兵が、一部のインドネシア国軍兵士の支援のもと、独立派拠点を中心に破壊・暴力行為を開始し、治安が急激に悪化したため³³、国連は1999年9月14日、UNAMETの中核要員を除く要員をディリからオーストラリアのダーウィンに移送した。翌9月15日、安保理は、東ティモールにおける平和と安全の回復、UNAMETの任務の保護と支援、および人道支援活動の促進を目的とした東ティモール国際軍 (the International Force in East Timor: INTERFET) の設置を認める決議1264を採択した³⁴。

他方で安保理は、1999年10月12日にインドネシアが東ティモールに国連の平和維持軍を受け入れる用意があると声明したことから、10月25日、決議1272を採択して、国連東ティモール暫定統治機構 (the United Nations Transitional Administration in East Timor: UNTAET) を設置した。UNTAETは、①東ティモール全域における治安の確保および法と秩序の維持、②実効的な統治機構の創設、③民政および社会サービスの開発支援、④人道、復興、開発支援の提供および調整の確保、④自律的統治 (self-government) のための能力構築支援を任務とし³⁵、東ティモールの立法、行政、司法にかかわるすべての権限を行使した。また、UNTAETは、国際的警察組織を含む統治・行政部門、人道支援・緊急復興部門および軍事部門を有し、INTEERFETの軍事部門も、2000年2月23日にはUNTAETへ移行された。

UNTAETは、東ティモールが正式に独立するまでの暫定統治期間に、2001年8月の憲法制定議会選挙の実施、2002年3月の憲法制定、4月の大統領選挙などを行った。2002年5月20日、統治権限が東ティモールに移譲され、東ティモールが正式に独立したことにより、UNTAETは任務を終了した。

UNTAETは、暫定統治期間中、東ティモールの統治全般に責任を有する、統合的、多機能型、いわゆる第2世代のPKO³⁶である。UNTAETでは、人

道支援・緊急復興部門が人道的な危機において緊急支援を行った。これは、生命に対する権利という人権のもっとも基本的なものを保護する活動である。また、統治・行政部門も、法の支配の確立や司法制度改革などを通して、基本的人権および自由の尊重に必要な活動を行っていた。とりわけ、東ティモール検事総長事務所、(East Timorese Prosecutor General's Office)、弁護団部 (Defender Service)、地方裁判所、控訴裁判所、真実和解委員会などを設置し、東ティモールにおける人権侵害の真実を解明し、犯罪者を処罰し、国民和解を促進した。また、ジェンダー問題を担当する部局を設置し、政策策定や立法におけるジェンダー平等を促進し、平和維持軍、文民警察、および東ティモール警察関係者にジェンダー平等に関する啓発活動を行った。その結果、女性の国会議員比率 (24%) がアジア太平洋地域において 2 番目に高くなるなど³⁷、UNTAET は東ティモールにおける人権の保護・促進に大いに貢献した。

(3) 国連東ティモール支援ミッション (UNMISET、2002年 5 月17日－2005年 5 月20日)

国連は、UNTAET に引き続いて、独立後の東ティモールの国家構築を支援するために、2002年 5 月17日、安保理決議1410により、国連東ティモール支援ミッション (the United Nations Mission of Support in East Timor: UNMISET) を設置した。UNMISET の任務は、①東ティモールの存続と政治的安定に不可欠な、中核的な行政機構に対して支援を提供すること、②暫定的に法を執行し、公共の安全を提供すること、また、東ティモールにおける新たな法執行機関である東ティモール警察 (the East Timor Police Service: ETPS) の設立を支援すること、③東ティモールの国内的治安維持および国際的安全保障に貢献すること、である。UNMISET は、ジェンダーや HIV/AIDS 問題を扱う文民支援グループ、重大犯罪部および人権部を有する文民部門、文民警察部門、および軍事部門から構成されていた³⁸。

UNMISSET は、文民部門に重大犯罪部と人権部を有しており、「国際的に受け入れられた人権の原則は、UNMISSET によって実施される訓練および能力構築活動の不可分の一部を構成しなければならない」とされ³⁹、とくに、東ティモール警察の能力強化に取り組んだ。また、重大な人権侵害を行った者を処罰することにより、人権の保護・促進に取り組んだ⁴⁰。

(4) 国連東ティモール事務所 (UNOTIL、2005年5月20日－2006年8月26日)

UNMISSET は、2005年5月20日に任務を終了した。しかし、法の支配、司法制度改革、人権、東ティモール警察への支援などの分野について、東ティモール政府がさらなる支援を必要としていたことから、安保理は、2005年4月28日、決議1599により、国連東ティモール事務所 (the United Nations Office in Timor-Leste: UNOTIL) を設置した。UNOTIL は、①重要な国家機構の構築を支援すること、②東ティモール警察を支援し、国境警備部の設置を支援すること、③民主的統治および人権の遵守に関して訓練を行うこと、④以上の活動を監視し、進展を評価すること、を任務としていた。UNOTIL は、45名の文民アドバイザー、40名の警察アドバイザー、15名の軍人を含む35名の国境警備アドバイザー、10名の人権専門家から構成されていた⁴¹。

UNOTIL の任務からも理解されるように、国家構築が進展するにしたがって、民主的な統治を確立するためにも、人権に取り組むことがより一層重要となってくる。

(5) 国連東ティモール統合ミッション (UNMIT、2006年8月26日－2011年2月26日)

UNTAET および UNMISSET は国連による平和活動の成功例として考えられており、UNOTIL も2006年5月には任務を終了すると考えられていた。しかし、2006年4月、西部出身の国軍兵士が差別待遇を不満としてデモを

行ったことを契機として⁴²、政府に不満をもつ若者が中心となって、ディリで暴動が起こり、東ティモール国家警察（Policia Nacional de Timor-Leste: PNTL）警察官射殺事件が起こるなど、ディリの PNTL 崩壊という事態に陥った。治安の悪化を恐れて、一時は15万人もの国内避難民も発生した⁴³。この事態の背景には、国軍および国家警察内部の西部出身者と東部出身者の軋轢、国家機関間の権限の不均衡、貧困等の社会的不正義があった⁴⁴。

この事態を受け、安保理は2006年8月26日、決議1704を採択して、国連東ティモール統合ミッション（the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste: UNMIT）を設置した。UNMIT の任務は、①治安、民主的統治および政治対話を強化するために、政府および関連機関を支援すること、②2007年の大統領選挙および議会選挙を支援すること、③国家警察を支援し、治安部門の包括的再検討を支援すること、④人権の監視、促進および保護のための政府の能力及び制度をさらに強化するために支援すること、などであった⁴⁵。

2007年に実施された大統領選挙および地方議会選挙は、投票率が80－82%と高く、比較的治安も維持された中で行われ、おおむね自由かつ公正な選挙であったため⁴⁶、選挙結果もすべての政治関係者に広く受け入れられた。これは、2006年の危機後、対話と和解がかなり進展したことを示していた⁴⁷。

しかし、2008年2月11日に大統領および首相襲撃事件が発生したため、安保理は2月25日に決議1802を採択し、UNMIT に対し、①司法制度の実効性を強化すること、②東ティモール政府の制度構築分野の能力強化を支援すること、③国家警察のさらなる訓練・監視・制度改革を支援すること、などの追加的な任務を与えた⁴⁸。それ以後、東ティモールの治安状況は、脆弱ではあるものの、比較的落ち着いてきている。UNMIT は、現在も任務を継続しており、貧困、高い失業率、ベーシック・ヒューマンニーズの不足という課題を改善することが今後の優先課題であると考えられている⁴⁹。

以上のことから理解されるように、国連は、東ティモールに対し、多国籍

の治安維持軍の派遣を許可したり、PKO および政治ミッションを派遣したりと、多様な平和構築活動を行い、同国の独立の実現と国家構築に貢献してきた。当初は独立に向けた暫定統治、選挙監視、統治機構構築などの政治活動が中心であったが、独立後の国家構築の中では、法の支配の確立、司法制度改革、重大犯罪人の処罰、国民和解、人権監視・保護・促進のための政府の能力強化など、人権に対する取組みが重視されるようになってきている。このように、人権の保護・促進のための取組みは、平和構築、とくに民主的な国家構築による持続可能な平和構築のための重要な活動となっていることが分かる。

では、人権の視点から見て、現在の平和構築は十分なのであろうか。以下では、人権の視点から見た平和構築の課題を考察する。

Ⅲ 人権の視点からみた平和構築の課題

東ティモール警察に持ち込まれる事件の約4割は、家庭内暴力である。その他にも、レイプや児童虐待といった問題もある。しかし東ティモールでは、警察に一度持ち込まれた犯罪が、伝統的寄り合い会議でうやむやにされてしまう場合がある。また、意見の相違を暴力で封じ込める傾向もある⁵⁰。このような伝統的慣習を排除し、国際人権基準を適用するには長い時間を要する。そもそも、人権とは何かという基本的なことから、人々、とくに法執行機関である警察関係者に教えていくことが必要である。

また、司法機関についても、殺人を犯した民兵と軽犯罪を犯した少年とが、または、受刑者と容疑者とが区別されることなく、すべて同じ刑務所に収監されていることも、深刻な人権侵害として挙げられる。さらに、裁判官や弁護士が不足しており、司法制度の整備も不十分である⁵¹。

このような状況にある東ティモールでは、とくに人権に対する取組みが必要であり、平和構築の一環として、はなはだしい人権侵害の責任を追及し、被害者の救済を行う移行期司法の活動が重要となる。

1. 1999年の事件に対する国連の取組み

インドネシア国軍およびその支援を受けた併合派住民は、1999年の住民投票の前後に、独立派住民に対して虐殺、レイプ、略奪、放火、強制移住、破壊行為などを行い、1400人以上の死者と、数千人の負傷者を出した⁵²。これらの犯罪の実行者および責任者を訴追するため、UNTAET は、2000年6月、「重大犯罪に対する特別法廷 (the Special Panels for Serious Crimes)」および、「重大犯罪部 (the Serious Crimes Unit: SCU)」を設置した。また、後継の UNMISSET は、2002年、被疑者の弁護を行う「弁護団部 (the Defence Lawyers Unit: DLU)」を設置した。重大犯罪部は、2000年から2004年の間に、95の事件に関する391人の被疑者を訴追した。しかし、実際に裁判にかけられたのは52人だけで、残る339人は、東ティモールの管轄外であるインドネシアに逃れたままである⁵³。

インドネシアにおいては、国際社会の圧力を受けたインドネシア政府が、「東ティモールに関する臨時人権裁判所 (The Ad Hoc Human Rights Court)」および、「東ティモールにおける人権侵害調査委員会 (the Commission of Inquiry into Human Rights Violations in East Timor)」を設置した。同委員会は、22人の容疑者リストを作成し、正式に起訴するために検事総長に送付したが、実際に起訴されたのは、18名だった。また、1名を除き、一審または上訴審において無罪とされた⁵⁴。

このように1999年の事件の被疑者の訴追は、ほとんど実効的に行われなかった。そこで事務総長は、2005年2月18日、専門家委員会を設置して、インドネシアにおける「東ティモールに関する臨時人権裁判所」、東ティモールにおける「重大犯罪部」および「重大犯罪に対する特別法廷」による重大な人権侵害の被疑者の訴追状況を報告するように要請した⁵⁵。

専門家委員会は、1999年の住民に対する攻撃は、広範にわたる計画的なものであったと結論した⁵⁶。そして、東ティモールにおける「重大犯罪部」および「重大犯罪に対する特別法廷」の活動は、殺人事件に主眼が置かれてい

たため、破壊活動、強盗、強制移住、レイプ、拷問などの重大犯罪などの捜査は十分ではなかったが、全体としては、司法手続きに関する国際的基準に合致した責任あるものであると結論した⁵⁷。

一方、インドネシアにおける訴追について専門家委員会は、「東ティモールにおける人権侵害調査委員会」の調査そのものは、国際的な刑事法の基準に従って、包括的で、信頼のおけるものであり、客観的に行われたと判断した⁵⁸。しかし、「東ティモールに関する臨時人権裁判所」での裁判は、被疑者とされた22人のうち18人が起訴されたが、係争中の1人を除く全員が無罪となり、適切な証拠が示されていないなど、訴追そのものが極めて問題の多いものであり、同裁判所における司法手続きは正義を求める被害者の要求の応えるものとは言えないと結論づけた⁵⁹。したがって、インドネシアに対して、訴追、裁判手続きの強化を図り、無罪とされた被疑者の再審を行うなどのことを勧告した⁶⁰。

2. 人権の視点から見た平和構築の課題

1999年の重大な人権侵害事件の被疑者の訴追については、いくつかの困難があった。

第一に、独立派住民を襲ったのは、インドネシア軍およびインドネシア軍に支援された併合派住民であったため、被疑者の多くはインドネシアに逃れてしまい、東ティモールは、彼らを有効に訴追することができなかった。インドネシア政府の協力が得られれば訴追することも不可能ではないが、とくにインドネシア軍の上層部を含む関係者の刑事責任を問うことは、インドネシア政府が消極的であり⁶¹、東ティモール政府には、インドネシアに逃れた被疑者の訴追は現実的には不可能であった。

第二に、東ティモール政府自身も、強大な隣国であるインドネシア政府との良好な関係を保つという政治的判断から、重大な犯罪の被疑者を処罰するという正義を追求せずに、不処罰・赦免を否認する立場をとる専門家委員会

の報告書を受け入れられないと表明した⁶²。結果として、1999年の事件の被疑者を訴追するという「正義」よりも、インドネシアとの「平和」共存が優先されたのである。

このように、平和構築の中の移行期司法は、「正義」か、「平和」か、という相克⁶³、つまり、個人の「人権」をとるか、国家の「安定」をとるか、という相克をはらむ困難な課題を有しているのである。

東ティモールにおいては、その後2006年にも危機が訪れた。東ティモール政府の要請により、国連人権高等弁務官事務所が設置した「東ティモールの調査のための独立特別委員会」は、その原因として国家機構・法の支配の脆弱性を指摘し、同危機の際に重大な犯罪を犯した個人を認定し、被疑者を国内法に基づいて処罰することを勧告した。また、犯罪者を処罰することなく放置すること（不処罰の文化）は国家の基礎を脅かすこと、そして、正義、平和および民主主義は相互に強化しあうことを指摘した⁶⁴。持続可能な平和を構築するためには、正義が実効的に、かつ、目に見える形で実行されなければならないのである。

2009年現在、東ティモールの人権状況は、警察や軍隊による人権侵害事例が徐々に減少するなど改善が見られるものの、UNMIT は、女性や子供に対する暴力を減らすこと、人権尊重のために治安部門を改革すること、経済的・社会的・文化的権利を促進することなどを重点項目として挙げている。また、犯罪や人権侵害を行った被疑者の多くが未だに訴追されていないので、彼らを訴追することが引き続き課題であると指摘している⁶⁵。

東ティモールが真に持続可能な平和を構築するためには、「正義」と「平和」が両立する国家が構築されなければならないが、そのためにはかなり長い時間がかかることも覚悟しておかなければならないだろう。

おわりに

本稿では、人権の視点からみた平和構築の課題を明らかにするために、東

ティモールにおける国連の平和構築活動を考察してきた。国連は、確かに平和構築活動の中で、とりわけ独立後の国家構築の中で、法の支配の確立、司法制度改革、重大犯罪人の処罰、国民和解、人権監視・保護・促進のための政府の能力強化など、人権の保護・促進のための活動を行ってきた。

しかし、東ティモールにおいては、重大な人権侵害の責任者の処罰（正義）という問題と、不処罰（国民和解という名の赦し）による国家構築（平和）との相克があり、東ティモール政府は、正義よりも平和を選択した。紛争後の平和構築において、重大犯罪を行った者を処罰しなければ、重大犯罪の発生を防止することはできないし、被疑者と被害者を含む国民の真の和解は達成されない。また、犯罪者を処罰しない政権は、国民からの信頼を得られず、正統性も揺らぎ、安定した社会が構築できない。したがって、紛争の再発を防止し持続可能な平和を構築するためには、過去の重大な人権侵害の責任を問い、人権の保護・促進に取り組むことが避けては通れない重要な課題となる。

とりわけ人権に対する取り組みが遅れているアジア地域の平和構築の中で人権尊重の視点を持って積極的に関わっていくことが、今後アジアにおける人権の保護・促進と持続可能な平和のために重要である。

-
- 1 国連は、法的拘束力を有する「条約」だけでなく、法的拘束力は有しないものの、その遵守が求められる「宣言」（いわゆるソフト・ロー）の起草も行ってきた。たとえば、人民の自決の権利を定めた植民地独立付与宣言、発展の権利宣言、国連先住民権利宣言などである。人権の分野では、「条約」のみならず、これらの「宣言」を含めて、「国際人権基準」と呼んでいる。
 - 2 たとえば安保理は、南アフリカのアパルトヘイト政策を国連憲章第7章に規定される「国際の平和及び安全の維持を危うくする虞のあるもの」と認定し、同政策に対する非難決議を採択したり、南アフリカに対する経済制裁を課したりした。
 - 3 従来、国連事務局内に人権センターがあったが、1993年の世界人権会議は、人権の保護・促進のために人権高等弁務官の設置を国連総会に勧告した。その勧告に基づいて、国連総会は、同年、人権の分野における国連の活動を総合的に強化、活性化するために人権

- 高等弁務官のポストと、人権高等弁務官事務所をジュネーブに設置した。United Nations Document (以下、UN Doc.) A/RES/48/141 dated 7 January 1994.
- 4 2005年の国連首脳会議において、人権の保護・促進を国連の優先的な課題とし、国連の活動の中心に人権をおくこと（人権の主流化）が再確認された。これに基づき、国連総会は、2006年、国連総会の補助機関として人権理事会を設置した。UN Doc. A/RES/60/251 dated 3 April 2006.
- 5 UN Doc. A/46/608-S/23177 dated 30 October 1991.
- 6 安保理は、1993年5月25日、決議827によって旧ユーゴ国際刑事法廷を設立し、2010年6月30日現在、161名の被告人を起訴し、有罪64名、審理中36名、無罪12名、国内裁判所に移送された者13名、起訴取り下げまたは死亡36名となっている。United Nations International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, “Key Figures of ICTY Cases”, <http://www.icty.org/sections/TheCases/KeyFigures>, (1 September 2010).
- 7 東南アジア10カ国から成る東南アジア諸国連合（ASEAN）において、政府間人権委員会を設置するなどの動きは出てきている。
- 8 United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, “Special Procedures assumed by the Human Rights Council; Country mandates” <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/countries.htm>, (26 October 2010).
- 9 なお、東ティモールでは多数の難民および国内避難民も発生したため、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）を中心とした国連諸機関が彼らに対する人道支援を行ってきたが、本稿においては主に国連の平和構築を対象とするため、これらの人道支援については別稿に譲ることとする。
- 10 国連事務総長報告書は、紛争後の国家の約半分が5年以内に紛争に戻る、と指摘している。UN Doc. A/59/2005, “In larger freedom: towards development, security and human rights for all – Report of the Secretary-General”, dated 21 March 2005, para.114, p.31.
- 11 UN Doc. A/54/1, “Report of the Secretary-General on the Work of the Organization”, dated 31 August 1999, para.23, p.3.
- 12 UN Doc. A/RES/60/1, “2005 World Summit Outcome”, dated 24 October, 2005, para.9, p.2.
- 13 山田哲也「第7章 武力紛争と国際法」横田洋三編『国際社会と法』有斐閣、2010年、133ページ。
- 14 平和構築の定義については、UN Doc. A/47/277-S/24111, “An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council”, dated 17 June 1992; UN Doc. A/55/305-S/2000/809, “Report of the Panel on

United Nations Peace Operations”, dated 21 August 2000; UN Doc.A/59/565, “A More Secure World; our shared responsibility; Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change”, dated 2 December 2004; UN Doc. A/59/2005, “In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all”, dated 21 March 2005; UN Doc. A/RES/60/1, *op. cit.*; OECD/DAC, *The DAC guidelines: Helping Prevent Violent conflict*, 2001, p.20, などを参照。

- 15 たとえば、市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）の第4条に基づけば、国民の生存を脅かす公の緊急事態の存在が公式に宣言されているときは、締約国は、身体的自由や移動の自由などを制限することが可能である。
- 16 UN Doc. S/2004/616, “The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, Report of the Secretary-General”, dated 23 August 2004, para.8, p.4.
- 17 横田洋三「移行期司法と国際法—東ティモールの事例を中心として」『中央ロー・ジャーナル』第2巻第2号、2005年、70ページ。伊藤和子「平和構築とトランジショナル・ジャスティス1、2」『法学セミナー』第632号、2007年8月、66-70ページ、634号、2007年10月、62-66ページ。
- 18 UN Doc. S/2004/616, *op. cit.*, para.6, p.4.
- 19 国連は、当事者が希望しても、重大な人権侵害のような国際犯罪の不処罰は認めない。Hurst Hannum, “Human Rights in Conflict Resolution: The Role of the Office of the High Commissioner for Human Rights in UN Peacemaking and Peacebuilding”, *Human Rights Quarterly*, 28, Feb. 2006, p.38.
- 20 なお、伊藤和子は、「仮に形だけ真相究明のためのシステム—特別法廷を作っても、真に人権侵害をなくし、真相を究明し、不処罰の文化を断ち切ろうとする政治的意思がなければ、トランジショナル・ジャスティスは有名無実」であると指摘する。伊藤和子「平和構築とトランジショナル・ジャスティス2（前掲論文）」66ページ。
- 21 東ティモール（The Democratic Republic of Timor-Leste）は、インドネシア・バリ島の東方に位置するティモール島東部の小さな国である。国土は約1万4000平方キロメートル、人口は約110万人、人口の99.1%がキリスト教徒（大半がカトリック教徒）である。外務省「東ティモール情勢と日本・東ティモール関係」外務省ホームページ、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/easttimor/kankei.html>、（2010年8月19日）。
- 22 オランダの植民地であった西ティモールは、インドネシアの独立と共にインドネシア領に併合された。
- 23 UN Doc. A/RES/1542(XV) dated 18 December 1960.
- 24 1991年11月12日に、首都デビリのサンタクルス墓地で起こったインドネシア国軍と学生デモ隊との衝突事件。この事件により、多数の東ティモール人が死亡し、国際社会の関

心が高まることになった。

- 25 UN Doc. A/53/951-A/1999/513 dated 5 May 1999.
- 26 UN Doc. S/1999/924 dated 3 September 1999.
- 27 東ティモール西部に勢力をもつ民兵組織は、インドネシアとの併合を主張していた。
- 28 UN Doc. S/RES/1246 dated 11 June 1999. UNAMET は、国際職員210名、文民警察要員271名、軍事連絡要員50名から構成されていた。United Nations “UNAMET FACT SHEET”, http://www.un.org/peace/etimor99/fact_bottom.htm, (27 August 2010).
- 29 UN Doc. S/RES/1246, *ibid.* para.1.
- 30 UN Doc. S/1999/830 dated 28 July 1999.
- 31 UN Doc. S/PRST/1999/27 dated 3 September 1999. 投票率は98.6%、そのうち、特別の自治への同意票は21.5%、反対票は78.5%だった。
- 32 選挙支援・選挙監視という活動は多くの PKO が行っているが、UNAMET は、国連事務局内の平和維持局 (DPKO) が管轄する「平和維持活動」ではなく、政治局 (DPA) が管轄する「政治ミッション」という位置づけになっている。両者の相違は、国連内の担当部署の相違であり、選挙支援という活動内容に大きな差異はない。
- 33 これにより、多くの東ティモール人が殺害され、約50万人が家を追われ、そのうちの約半数が、東ティモール領域外 (主にインドネシア領である西ティモール) に流出し、難民となった。これらの難民のうち、約16万7000人は2000年6月までに帰還した。United Nations, “East Timor – UNTAET Background” <http://un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/UntaetB.htm>, (27 August 2010).
- 34 UN Doc. S/RES/1264 dated 15 September 1999. INTERFET は、オーストラリア軍を中心とした、国連憲章第7章のもとの多国籍軍であり、国連平和維持軍ではない。
- 35 UN Doc. S/RES/1272 dated 25 October 1999. UNTAET は、軍事監視要員123名、文民警察要員1428名、部隊要員7969名から構成されていた。
- 36 UNTAET は、PKO の成功例として挙げられることが多いが、その成功の理由として、① UNTAET には確固とした権限が与えられていたこと、②十分な人材と資金があったこと、③東ティモール政府が協力的であったこと、④インドネシア政府が東ティモールの独立を基本的に認めていたこと、そして、⑤事務総長特別代表の強いリーダーシップがあったこと、の5つが考えられる。長谷川祐弘 (UNMISSET・国連事務総長特別副代表)「東ティモールだより (5)」、2002年9月30日。
- 37 UNTAET Press Office, “FACT SHEET 1”, April 2002.
- 38 UNMISSET は、文民支援グループ100名、文民警察官1250名、軍人5000名 (軍事監視員120名を含む) を擁していた。UN Doc. S/RES/1410 dated 17 May 2002. そのうち、軍人11名、軍事監視員2名、国際職員2名、現地職員4名、その他2名、計21名の犠牲者を出

- した。United Nations, “East Timor – UNMISET – Facts and Figures,” <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmiset/facts.html>, (27 August 2010).
- 39 UN Doc. S/RES/1410 (*ibid.*), para.5.
- 40 長谷川祐弘 (UNMISET・国連事務総長特別副代表)「東ティモールだより (4)」2002年9月17日。
- 41 UN Doc. S/RES/1599 dated 28 April 2005. UNOTIL も、PKO ではなく、国連事務局の政治局が管轄する政治ミッションである。
- 42 東ティモール国軍は、独立を目指して長年戦ってきた東ティモール民族解放軍 (FALINTIL) が中心となって設立されたことから、国軍における旧 FALINTIL 出身者の影響力が大きかった。これに対し、旧 FALINTIL 出身ではない西部地域の国軍兵士たちは、国軍のあり方に大きな不満を持っていた。藤重博美「東ティモールの再生 治安部門改革 (SSR) の成否が鍵」、日本国際問題研究所ホームページ、http://www.jiia.or.jp/column/200707/25-fujishige_hiromi.html, (12 September 2007).
- 43 死者40名、負傷者約70名、破壊された家屋約1650棟の被害が生じた。UN Doc. “Report of the United Nations Independent Special Commission of Inquiry for Timor-Leste”, dated 2 October 2006.
- 44 UNMIT, “UNMIT Background”, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmit/background.shtml>, (27 August 2010).
- 45 UN Doc. S/RES/1704 dated 25 August 2006. UNMIT は、2010年6月30日現在、1434名の警察官、32名の軍事連絡員、354名の国際文民要員、907名の現地文民要員、176名の国連ボランティアから構成されている。警察官5名、国際文民要員2名、現地文民要員2名、計9名の犠牲者が出ている。UNMIT, “UNMIT Facts and Figures”, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmit/facts.shtml>, (27 August 2010).
- 46 United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, “OHCHR in Timor-Leste (2008-2009)”, <http://www.ohchr.org/EN/Countries/AsiaRegion/Pages/TPSummary0809.aspx>, (4 January 2010).
- 47 UNMIT, “UNMIT Background”, *op.cit.*
- 48 UN Doc. S/RES/1802 dated 25 February 2008.
- 49 United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, “OHCHR in Timor-Leste (2008-2009)”, *op.cit.*
- 50 長谷川祐弘、前掲「東ティモールだより (4)」。
- 51 同上。
- 52 UN Doc. S/2005/458 dated 15 July 2005, para.6, p.9.
- 53 *Ibid.*, para.7. なお、インドネシアに逃げた者の中には、前インドネシア国防大臣・国軍

総司令官のウィラントや、6人のインドネシア国軍司令官、東ティモール州知事らが含まれている。

54 *Ibid.*, para.16, pp.5-6.

55 専門家委員会の任務は、①インドネシアにおける「東ティモールに関する臨時人権裁判所」、東ティモールにおける「重大犯罪部」および「重大犯罪に対する特別法廷」の司法手続きの再審査、②上記裁判制度の効率性の評価、③上記裁判所が直面した障害および問題点の抽出、④東ティモールで行われた犯罪に関して上記裁判制度がどこまで正義と責任を追及できたかについての評価、⑤被疑者の責任を追及し、正義を実現し、和解を促進するための法的に妥当で実効可能な方策の検討および勧告、⑥インドネシアと東ティモールが合意した「真実友好委員会 (the Commission of Truth and Friendship)」を機能させるための方策の提言、であった。*Ibid.*, para.14, p.10. 横田、前掲論文、73ページ。

56 UN Doc. S/2005/458 (*ibid.*), para.50, p.20.

57 *Ibid.*, paras.51 & 55, pp.20-21.

58 *Ibid.*, para.15, p.5.

59 *Ibid.*, para.335, p.79.

60 *Ibid.*, paras.514-524, pp.118-120.

61 *Ibid.*, para.16, pp.5-6.

62 横田、前掲論文、78ページ。東ティモール検事総長は、前インドネシア国防大臣・国軍総司令官のウィラントの逮捕状を手元に留め置き、彼を逮捕するために国際刑事警察機構 (Interpol) に提出することはしなかった。UN Doc. S/2005/458 (*ibid.*), para.7, p.4.

63 土佐弘之「移行期における正義 (transitional justice) 再考—過去の人権侵害と復讐／赦し、記憶／忘却の政治」『社会科学研究』第55巻5-6合併号、2004年。

64 UN Doc. "Report of the United Nations Independent Special Commission of Inquiry for Timor-Leste", dated 2 October 2006, pp.2-3.

65 UN Doc. "Report on Human Rights Development in Timor-Leste: 1 July 2008 to 30 June 2009 - Rejecting Impunity: Accountability for Human Rights Violations Past and Present", page 1 & 19.